

**KEPASTIAN HUKUM ATAS PENGALOKASIAN PERUNTUKAN LAHAN
PADA KAWASAN HUTAN DI ATAS HAK PENGELOLAAN OTORITA
BATAM**

WAHYUDI PUTRA WINATA

ABSTRACT

The overlapping of land allocation in Batam authority area began with the issuance of the Decree of the Minister of Forestry No. 173/Kpts-II/1986 on the Allocation of Forest Area in Riau Province (TGHK). The Minister of Forestry then followed up with the Decree of the Minister of Forestry No. 47/Kpts-II/1987 on the Allocation of Forest Area in Batam Island. In reality, this decree has ignored the TGHK provision.

The result of the research showed that legal certainty on the overlapping of land allocation in forest area on the land of Batam indicated that the Decree No.47/Kpts-II/1987 and its certified copy was had to be ignored; therefore, the ownership management rights of Batam Authority was in effect. The legal protection for land owners in Batam Authority area was concerned with the old rights owned by villagers by setting the location of old villages in Batam under the Regional Regulation (Perda) No. 2/2004 on RT/RW (neighborhood/citizen associations) of Batam in 2004-2014. The legal protection for the land rights which were obtained based on the distribution in parts of HPL land by Batam Authority to the third party was by providing alternative land from the outside forest area. In the case of the resolution for the overlapping of land allocation of Batam Authority Management Rights, the Authority Board of the Development of Batam Industrial Area, supported by Batam Municipality Administration in 2001, lodged a request for structuring forest area in Batam Island through mechanism of changing the of forest area allocation to the Minister of Forestry.

Keywords: Legal Certainty, Management Rights, Batam Authority

I. Pendahuluan

Mengenai adanya tumpang-tindih lahan di era otonomi daerah, khususnya di atas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam, pangkal permasalahan berawal dari penerbitan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/kpts-II/1986 tanggal 06 Juni 1986 Tentang Penunjukan Areal Hutan di wilayah Propinsi Daerah Tingkat 1 Riau, yang disebut dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (selanjutnya disebut Ketentuan TGHK).

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/kpts-II/1986 tanggal 06 juni 1986 atau yang disebut TGHK tersebut, Menteri Kehutanan menindak

lanjuti dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 47/kpts-II/1987 Tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Pulau Batam seluas \pm 23.043 Ha. Atas dasar itu Menteri Kehutanan melakukan Pengukuhan Kawasan Hutan di Pulau Batam dengan berdasarkan atas empat Surat Keputusan Penetapan Kawasan Hutan di Pulau Batam yaitu SK. Menhut Nomor 427/kpts-II/1992, SK. Menhut 428/Kpts-II/1992, SK. Menhut Nomor 719/Kpts- II/1993 dan SK. Menhut Nomor 202/Kpts-II/1994, seluas 12.077 Ha yang meliputi wilayah Muka Kuning dan Batu Ampar. Dengan demikian SK. Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 yang terbit belakangan, telah menindih Hak Pengelolaan Otorita Batam.

Dengan kondisi ini maka terjadilah tumpang tindih Hak Menguasai Negara atas tanah (permukaan bumi) yakni Hak Pengelolaan Otorita Batam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dan Hak Menguasai dari Negara atas Hutan yaitu Kawasan Hutan berdasarkan SK Menteri Kehutanan karena mengabaikan ketentuan TGHK dan Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana kepastian hukum atas pengalokasian peruntukan lahan pada kawasan hutan diatas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam?
- b. Bagaimana perlindungan hukum atas adanya tumpang tindih peruntukan lahan tersebut bagi para pemilik tanah di wilayah Otorita Batam?
- c. Bagaimana upaya penyelesaian adanya tumpang tindih peruntukan lahan diatas Hak Pengelolaan Otorita Batam?

Sehubungan dengan permasalahan tersebut di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui kepastian hukum atas pengalokasian peruntukan lahan pada kawasan hutan di atas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam.
- b. Untuk mengetahui perlindungan hukum atas adanya tumpang tindih peruntukan lahan tersebut bagi para pemilik tanah.
- c. Untuk mengetahui upaya penyelesaian adanya tumpang tindih peruntukan lahan di atas Hak Pengelolaan Otorita Batam.

II. Metode Penelitian

Sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian ini, maka sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analitis, maksudnya adalah menggambarkan semua gejala dan fakta dilapangan serta mengkaitkan dan menganalisa semua gejala dan fakta tersebut dengan permasalahan yang ada dalam penelitian dan kemudian disesuaikan dengan keadaan yang terjadi dilapangan.¹

Penelitian ini termasuk ruang lingkup penelitian yang menggambarkan, menelaah dan menjelaskan serta menganalisa teori hukum yang bersifat umum dan peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya mengenai terjadinya tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan yang berada diatas Hak Pengelolaan Otorita Batam, sehingga dapat memperoleh penjelasan bagaimana terjadinya tumpang tindih dan apa akibat hukum dari terjadinya tumpang tindih peruntukan lahan tersebut dan sebagai hasilnya diharapkan dapat menjelaskan bagaimana upaya penyelesaian dengan adanya tumpang tindih peruntukan lahan diatas Hak Pengelolaan Otorita Batam tersebut. Jenis penelitian yang diterapkan adalah memakai penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukam dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder) yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah.²

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan- peraturan lainnya yang berlaku sebagai pijakan normatif yang berawal dari premis umum, untuk kemudian berakhir pada suatu kesimpulan khusus. Hal ini dimaksudkan untuk menemukan kebenaran-kebenaran baru dan kebenaran-kebenaran pokok (teoritis) dari suatu permasalahan hukum.

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara analisis kualitatif, yaitu melakukan pengamatan dan pengelompokan data-data yang diperoleh dari hasil

¹ Winarto Surakhmad, *Dasar dan Teknik Research*, (Bandung: Tarsito, 1978) hlm. 132.

² Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2010) hlm. 15.

penelitian dan menghubungkan tiap-tiap data yang diperoleh tersebut dengan ketentuan-ketentuan ataupun asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Setelah selesai pengolahan data maka dengan menggunakan metode deduktif induktif ditariklah suatu kesimpulan dari data yang telah selesai dianalisis, yaitu dimulai dari hal-hal yang umum dan untuk selanjutnya menarik ke hal-hal yang khusus sehingga pada akhirnya diperoleh jawaban serta kesimpulan atas permasalahan yang telah ditetapkan.

III. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Meskipun penetapan dari kawasan hutan tersebut sudah sesuai dengan Perda RTRW Kota Batam, akan tetapi masih ada ditemukan kawasan permukiman yang dibangun di atas kawasan hutan. Hal ini terjadi dikarenakan adanya kepentingan-kepentingan instansi yang tidak memperhatikan aturan-aturan yang sudah ada sebelumnya. Otorita Batam/Badan Pengusahaan Kawasan Batam adalah instansi yang diberi kewenangan oleh Pemerintah Pusat sebagai pemegang hak tunggal dalam penetapan HPL di seluruh wilayah Pulau Batam, namun dalam prakteknya tidak semua kawasan HPL tersebut telah didaftarkan dan diterbitkan sertifikatnya oleh pihak Badan Pertanahan Nasional (Kantor Pertanahan Kota Batam).

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam disebutkan syarat atau ketentuan bahwa HPL yang diberikan kepada Otorita Batam diberikan untuk jangka waktu selama tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan Otorita Batam dan terhitung sejak didaftarkannya pada Kantor Sub Direktorat Agraria setempat (sekarang disebut Badan Pertanahan Nasional).³ Hal itu berarti bahwa hak pengelolaan yang diberikan kepada Otorita Batam terhitung secara efektif sejak saat didaftarkannya hak pengelolaan ke Badan Pertanahan Nasional. Namun dalam prakteknya sampai tahun 1986, ketika terbitnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/Kpts-II/1986 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Propinsi Dati I Riau tanggal 6 Juli 1986 dengan Peta Rencana Pengukuhan dan Penatagunaan Hutan

³Republik Indonesia, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam

di Wilayah Propinsi Dati I Riau yang disebut Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), sebagian hak pengelolaan Otorita Batam tersebut belum didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional dan diterbitkan sertifikatnya.

Menurut ketentuan TGHK disebutkan adanya ketentuan bahwa bilamana rencana kawasan hutan ini mencakup areal pemilikan dan hak lainnya yang sah, maka hak-hak tersebut akan dikeluarkan pada waktu pengukuran dan penataan batas di lapangan dalam rangka pengukuhan kawasan hutan. Hak-hak lainnya yang sah yang ada di Pulau Batam adalah HPL Otorita Batam yang diberikan dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973. Menindaklanjuti TGHK tersebut maka kemudian terbit Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan seluas ± 23.043 Ha, dan Pengukuhan Kawasan Hutan dengan Surat Keputusan Nomor 427-428/Kpts-II/1992, Nomor 719/Kpts-II/1993, Nomor 202/Kpts-II/1994 seluas 12.077 Ha.⁴ Pada saat penunjukan dan penetapan Kawasan Hutan di Daerah Industri Pulau Batam tersebut, sebagian HPL Otorita Batam belum selesai didaftar dan diterbitkan sertifikatnya, oleh karena itu terjadilah tumpang tindih Hak Menguasai Negara atas Tanah yaitu HPL Otorita Batam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dan Hak Menguasai Negara atau Hutan yaitu Kawasan Hutan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan, dan Pengukuhan Kawasan Hutan dengan Surat Keputusan Nomor 427-428/Kpts-II/1992, Nomor 719/Kpts-II/1993, Nomor 202/Kpts-II/1994.

Terjadinya tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan di atas tanah yang telah dibebani hak atas tanah tertentu di wilayah Indonesia berawal dari adanya penunjukan kawasan hutan secara sepihak oleh Menteri Kehutanan. Masalah penunjukan kawasan hutan tersebut mendapat penyelesaian dengan munculnya Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Uji Pasal 1 angka

⁴Anonim, "Sejarah dan Fakta Pembangunan Daerah Industri Pulau Batam, Pembuatan Master Plan, Pemberian Hak Pengelolaan dan Kewenangan yang Timbul dari padanya serta Kronologis Penerbitan TGHK, Sk penunjukan dan penetapan kawasan hutan diatas HPL Otorita Batam dan Masalah yang Timbul daripadanya Dengan Upaya Penyelesaiannya", (Batam: TGHK Bahan Studi 050412, 09 Maret 2010) hlm. 14

3 Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999, di mana dalam putusan MK tersebut menyatakan bahwa frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dengan demikian maka sejak tanggal 21 Pebruari 2012, maka seluruh kawasan hutan yang ditunjuk tidak lagi mengikat, pengusaha atau masyarakat tidak lagi bisa dinyatakan melanggar Undang-Undang Kehutanan apabila belum ada norma lain atau baru sesuai dengan putusan MK.⁵ Maka selama kawasan hutan yang telah ditunjuk namun belum ditindak-lanjuti dengan proses pengukuhan kawasan hutan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Hanya saja putusan MK tersebut tidak dapat diterapkan pada persoalan tumpang tindihnya peruntukan lahan pada kawasan hutan di atas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam, mengingat penunjukan kawasan hutan di wilayah Otorita Batam terjadi sebelum munculnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sehingga penunjukan kawasan hutan pada wilayah Otorita Batam tidak termasuk dalam penunjukan kawasan hutan yang dibatalkan oleh putusan MK tersebut. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyebutkan bahwa “Kawasan hutan yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebelum berlakunya undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku berdasarkan undang-undang ini”. Menurut Mahkamah Konstitusi, meskipun Pasal 1 angka 3 dan Pasal 81 Undang-Undang Kehutanan mempergunakan frasa “ditunjuk dan atau ditetapkan”, namun berlakunya untuk yang “ditunjuk dan atau ditetapkan” dalam Pasal 81 Undang-Undang Kehutanan tetap sah dan mengikat.⁶

Putusan MK tersebut hanya menganulir ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang berakibat Undang-

⁵Anonim, “Workshop Implementasi Keputusan MK No. 45/PUU-IX/2011”,(Medan:*Kadin News*, Edisi XXII, 2012) hlm. 9

⁶Sadino, “Implikasi Dari keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Uji Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999”, (Medan: Makalah, 2013) hlm. 19

Undang Nomor 41 Tahun 1999 dan turunannya secara hukum tidak mengikat. Namun demikian akibat hukum dari putusan MK tersebut tidak berlaku surut, karena ketika terjadi penunjukan kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan dengan keluarnya Surat Keputusan Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan mendasari keputusannya pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan bukan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sehingga segala akibat hukum yang ada sejak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan tetap berlaku meskipun telah terbit Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (*Asas Lex Posterior Derogat Lege Anteriori*).

Namun demikian, persoalan penetapan kawasan hutan di atas Hak Pengelolaan Otorita Batam telah menyalahi konstruksi hukum yang ada. Pada prinsipnya Hak Pengelolaan atas seluruh areal tanah di Pulau Batam sudah lahir sejak diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam. Selama tidak terdapat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 maka Surat Keputusan Menteri Kehutanan mengenai penunjukan dan penetapan kawasan hutan di Pulau Batam harus dikesampingkan dan oleh karena itu Hak Pengelolaan di Pulau Batam sah secara hukum. Pemberian Hak Pengelolaan tersebut didasari oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dan merupakan suatu entitas yang diberikan pemerintah kepada seseorang atau badan tertentu, sehingga tidak bisa ada tumpang tindih dengan hak lain di atasnya, seperti Kepmenhut untuk kawasan hutan di atas HPL.⁷

Dengan adanya ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan yang menyebutkan bahwa “Penetapan kawasan hutan dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan rencana penggunaan tanah yang ditentukan oleh pemerintah”,⁸ ketentuan 2 TGHK yang menyebutkan bahwa “Bilamana rencana kawasan hutan ini mencakup areal pemilikan dan hak lainnya

⁷Pendapat Deputi Bidang Perundang-Undangan Sekretariat Negara dan Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Rakor Terbatas Dewan Nasional KPBPB, Jakarta, 12 Agustus 2010

⁸Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan, Pasal 7

yang sah, maka hak-hak tersebut akan dikeluarkan pada waktu pengukuran dan penataan batas di lapangan dalam rangka pengukuhan kawasan hutan”,⁹ serta adanya ketentuan Pasal 1 dan Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam yang menetapkan Batam sebagai kawasan/daerah industri dan pemberian Hak Pengelolaan atas seluruh tanah yang terletak di Pulau Batam¹⁰ yang sudah terbit terlebih dahulu maka tidak ada lagi Kawasan Hutan yang diukur dan ditetapkan di Pulau Batam, dengan demikian SK Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Pulau Batam yang terbit belakangan, menindih HPL Otorita Batam yang lebih tinggi dari SK Menhut, serta melanggar ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 Kehutanan sendiri serta SK Menhut Nomor 173/Kpts-II/1986 (TGHK) sehingga dengan demikian SK Menhut Nomor 47 Tahun 1987 beserta turunannya, harus dikesampingkan karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*Asas Lex Superiori Derogat Lege Inferiori*).

Dalam keadaan tertentu suatu kawasan hutan lindung dapat dialihfungsikan menjadi kawasan diluar kawasan hutan lindung, hal tersebut dikarenakan adanya kepentingan lain atas kawasan tersebut. Pengalihfungsian kawasan ini tentu akan menimbulkan akibat hukum bagi kawasan hutan lindung tersebut. Akibat hukum tersebut antara lain harus tersedianya kawasan pengganti. Kawasan pengganti yang dimaksud adalah lokasi-lokasi yang memungkinkan untuk dijadikan sebagai pengganti kawasan hutan lindung.

Hal ini terlihat dari pengalihfungsian hutan Dam Baloi yang semula adalah kawasan hutan lindung menjadi kawasan jasa, perumahan dan fasilitas umum melalui penetapan Menteri Kehutanan tanggal 30 Desember 2010. Hutan produksi Baloi Kota Batam resmi beralih fungsi menjadi kawasan jasa, perumahan dan fasilitas umum melalui penetapan Menteri Kehutanan Nomor 725/Menhut-II/2010 tentang Pelepasan

⁹Peta Rencana Pengukuhan dan Penatagunaan Hutan di Wilayah Propinsi Dati I Riau yang disebut Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), sebagai lampiran SK Menhut No. 173/Kpts-II/1986, ketentuan 2

¹⁰Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 1 dan Pasal 6

Kawasan Hutan Baloi Seluas 119,6 Hektare. Sebagai pengganti hutan produksi Baloi seluas 119,8 hektare adalah hutan lindung Sei Tembesi seluas 838,8 hektare yang ditetapkan melalui SK Menteri No.724/Menhut/II/2010, 30 Desember 2010.¹¹ Namun demikian bukan berarti masalah peruntukan lahan di Batam telah selesai, masih banyak kawasan lain yang selama ini terindikasi berada di kawasan hutan lindung yang telah beralih fungsi menjadi kawasan hunian dan jasa, seperti di Batu Aji dimana sebanyak 17.000 rumah di Kecamatan Batu Aji sedang menghadapi masalah terkait tumpang tindihnya peruntukan lahan pada kawasan hutan di wilayah Otorita Batam.

Sebelum pemberian HPL atas nama Otorita Batam, di pulau Batam sendiri sudah terdapat kampung tua, yang tersebar di beberapa kecamatan seperti kecamatan Batu Ampar lebih kurang luasnya 74 hektar, kecamatan Nongsa lebih kurang luasnya 857 hektar, kecamatan Sungai Beduk dengan luasan lebih kurang 389 hektar, kecamatan Sekupang lebih kurang luasnya 20 hektar, dan luasan di kecamatan lainnya yang belum di ukur yaitu di kecamatan Lubuk Baja, Galang, Bulang dan Belakang Padang. Kecamatan-kecamatan tersebut terdiri dari kampung-kampung tua yang tersebar di beberapa kelurahan. Perkampungan tua ini sudah disahkan oleh Surat Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS/105/HK/III/2004, juga Surat Keputusan Walikota Batam KPTS 89/HK/III/2006 tentang perubahan atas Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS 105/HK/III/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam, khusus untuk perkampungan tua Sei Tering 1, kecamatan Batu Ampar.¹²

Perkampungan tersebut sudah ada sebelum Otorita Batam didirikan pada Oktober tahun 1971. Dimana belum pernah dilakukan ganti rugi oleh Otorita Batam dengan catatan ganti rugi yang diberikan harus tepat sasaran dan disertai dengan dokumen yang lengkap dari Otorita Batam. Perkampungan tua tersebut mempunyai

¹¹Sangsang Frismayanti, "Hutan Baloi Batam Jadi Kawasan Jasa", <http://kepri.antaranews.com/berita/16722hutan-baloi-batam-jadi-kawasan-jasa%29.htm>, Batam, terakhir diakses 12 Januari 2013

¹²Ratna Djuita, "Hak Pengelolaan (HPL) Antara Regulasi dan Implementasi", Jurnal Pertanahan: Menggagas RUU Pertanahan, Volume I, Nomor 1, November 2011, hlm. 28

bukti-bukti kepemilikan, seperti surat-surat lama, tapak perkampungan, situs pubakala, kuburan tua, bangunan bernilai budaya tinggi, tanaman budidaya berumur tua, silsilah keluarga yang tinggal di kampung tersebut serta bukti-bukti lain yang mendukung. Selanjutnya perkampungan tua juga ditandai dengan batas-batas fisik pemukiman, kebun, batas alam seperti jalan, sungai, laut, batas pengalokasian lahan, dan batas hak pengelolaan lahan, serta batas administratif yang dibuktikan dengan peta dan bukti fisik lapangan. Kesemuanya itu mengacu kepada Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2004, tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam tahun 2004-2014.¹³

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa kepemilikan tanah di pulau Batam terdiri dari kepemilikan hak lama yang dimiliki masyarakat kampung tua yang telah ada sebelum Otorita Batam terbentuk, dan hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan penyerahan bagian-bagian dari tanah HPL Otorita Batam kepada pihak ketiga dengan ketentuan pembayaran Uang Wajib Tahunan Otorita Batam (UWTO) selama 30 tahun. Terhadap hak-hak lama yang dimiliki masyarakat kampung tua, perlindungan hukum diberikan dengan pengaturan penetapan lokasi perkampungan tua di kota Batam dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam tahun 2004-2014 yang ditandai dengan batas-batas fisik pemukiman, kebun, batas alam seperti jalan, sungai, laut, batas pengalokasian lahan, dan batas hak pengelolaan lahan, serta batas administratif yang dibuktikan dengan peta dan bukti fisik lapangan.

Terhadap hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan penyerahan bagian-bagian dari tanah HPL Otorita Batam kepada pihak ketiga, adanya ketentuan Pasal 1 dan Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam yang menetapkan Batam sebagai kawasan/daerah industri dan pemberian Hak Pengelolaan atas seluruh tanah yang terletak di Pulau Batam yang sudah terbit terlebih dahulu maka tidak ada lagi Kawasan Hutan yang diukur dan ditetapkan di Pulau Batam, dengan demikian SK Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Pulau Batam yang terbit belakangan, menindih HPL

¹³ *Ibid.*, hal. 28-29

Otorita Batam yang lebih tinggi dari SK Menhut, serta melanggar ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 Kehutanan sendiri serta SK Menhut Nomor 173/Kpts-II/1986 (TGHK) sehingga dengan demikian SK Menhut Nomor 47 Tahun 1987 beserta turunannya, tidak berlaku karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Asas *Lex Superiori Derogat Lege Inferiori*), dengan demikian seluruh kawasan hutan hasil penunjukan Menteri Kehutanan dinyatakan tidak lagi mengikat sehingga ketentuan pemberian HPL Otorita Batam tetap berlaku di seluruh kawasan Batam sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) sub a Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam yang memberikan seluruh tanah di Pulau Batam dengan Hak Pengelolaan kepada Ketua Otorita Batam.

Pada kawasan hutan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan, jika terjadi keadaan seperti itu maka penataan batas dan pemetaan batas kawasan hutan harus mengeluarkannya dari kawasan hutan supaya tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain, misalnya masyarakat yang berkepentingan dengan kawasan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan tersebut. Terhadap kawasan hutan yang dalam kenyataannya di lapangan telah beralih fungsi menjadi pemukiman, Otorita Batam harus menyediakan lahan pengganti yang berasal dari bukan kawasan hutan (Areal Penggunaan Lain/APL).

Sebenarnya pada Tahun 1995 pihak Otorita Batam telah meminta Penataan Ulang Tata Batas Kawasan Hutan dengan mengingat kenyataan yang ada bahwa terdapat Kawasan Budi Daya dalam *Master Plan* 1991, misalnya kawasan perumahan dan pemukiman seluas 544 hektar di Muka Kuning dijadikan Taman Wisata Alam Muka Kuning serta ketentuan pada berita acara yang menyatakan bahwa tata batas akan disesuaikan dengan *Master Plan* Otorita Batam yang sudah disahkan oleh Ketua Otorita Batam.

Pada tanggal 2 September 1997 Kepala Sub Balai Inventarisasi dan Perpetaan Hutan Pekan Baru juga telah mengirim Surat Nomor 220/BIPHUT/I/4/1997 yang melaporkan usulan Otorita Batam mengenai lebih kurang 2.300 hektar hutan

pengganti di rencana Dam Tembesi namun belum ditindaklanjuti sampai kemudian terbit Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Setelah surat bulan Desember 2002 Menteri Kehutanan menyurati Otorita Batam dengan isi surat agar penataan ulang hutan di Batam mengikuti Peraturan Daerah Tata Ruang, rekomendasi Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta survey identifikasi dan inventarisasi. Setelah melalui proses sesuai dengan ketentuan Menteri Kehutanan, hasil dari tim terpadu disetujui DPR Tahun 2006 namun prosesnya terhenti setelah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010.

Upaya penyelesaian tumpang tindih peruntukan lahan di atas HPL Otorita Batam dilakukan dalam rangka menjamin kepastian hukum dan iklim investasi di Pulau Batam serta sejalan dengan RTRWK Batam (Perda Nomor 10 Tahun 2001), oleh karena itu Badan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam yang didukung oleh Pemerintah Kota Batam tahun 2001 mengajukan permohonan penataan kawasan hutan di Pulau Batam melalui mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan kepada Menteri Kehutanan seluas ± 2.235 ha pada sebagian 12 (dua belas) kelompok hutan lindung/wisata alam di Pulau Batam dengan usulan lahan pengganti yang berasal dari bukan kawasan hutan (Areal Penggunaan Lain/APL) seluas ± 2.517 ha. Usulan penataan kawasan hutan dimaksud diantaranya adalah di kawasan hutan lindung Baloi seluas 119,60 ha dimana hampir 50% kawasannya telah berupa bangunan pertokoan, perumahan, instalasi pengolahan air, rumah-rumah liar, dan selebihnya berupa semak belukar sehingga tidak akan optimal apabila dikelola sebagai kawasan hutan.

Dari hasil identifikasi dan inventarisasi tahun 2002 oleh Kementerian Kehutanan menunjukkan bahwa lokasi permohonan penataan/perubahan peruntukan kawasan hutan seluas ± 2.235 ha tersebut di lapangan sebagian besar telah berupa bangunan pertokoan, perumahan, kawasan industri, hotel, apartemen, pergudangan, jasa, sarana dan prasarana sosial/ kesehatan/ pendidikan/olahraga, infrastruktur dan kepentingan lainnya.

Terhadap kawasan hutan yang dimohon dan telah berupa bangunan di lapangan, disikapi oleh Kementerian Kehutanan penyelesaiannya ditempuh melalui

cara tukar menukar kawasan hutan dengan ratio lahan pengganti minimal 1:2 dengan tetap mempertimbangkan hasil penelitian/pengkajian Tim Independen, penelitian Tim Terpadu dan dukungan secara politis dari Komisi IV DPR RI.¹⁴ Pola penyelesaian seperti itu secara administrasi dan teknis diharapkan akan menambah luasan kawasan hutan di Pulau Batam (minimal 30%) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 UU Nomor 41 Tahun 1999.

Sesuai Pasal 19 UU Nomor 41 Tahun 1999, proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar menukar kawasan hutan di Pulau Batam telah melalui tahapan yang panjang yakni penelitian/pengkajian oleh Tim Terpadu (2003), Tim Pendalaman (2004), Tim Independen dengan anggota para pakar dari LIPI, IPB, dan Lembaga Penelitian Sumber Daya Air (2006), dan Tim Terpadu dengan anggota dari LIPI, IPB, Lembaga Penelitian Sumber Daya Air, Kementerian Lingkungan Hidup, dan Eselon I terkait lingkup Kementerian Kehutanan (2009).¹⁵

Selain kegiatan penelitian/pengkajian tersebut, proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar menukar kawasan hutan di Pulau Batam juga dikomunikasikan dengan Komisi III DPR RI (selama tahun 2002-2004) dan Komisi IV DPR RI (selama tahun 2005-2009) termasuk kunjungan kerja Menteri Kehutanan dan atau kunjungan ke lapangan oleh Kementerian Kehutanan bersama DPR RI.¹⁶

Proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar menukar kawasan hutan di Pulau Batam meliputi proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar menukar kawasan hutan Baloi seluas $\pm 119,60$ ha, proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar menukar kawasan hutan Batam secara menyeluruh seluas ± 1.804 ha.

Lebih lanjut mengenai upaya penyelesaian adanya tumpang tindih peruntukan di pulau Batam penyelesaiannya akhirnya dilakukan dengan pendekatan melalui padu serasi antara Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dengan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Kepulauan Riau, dengan membentuk suatu Tim Terpadu dalam rangka penelitian perubahan kawasan hutan dalam usulan Revisi

¹⁴Desna Yuhana, "Penetapan Hutan Lindung Sei Tembesi dan Pelepasan Kawasan Hutan Baloi", Buletin Planolog, Volume 8, Edisi II, Desember 2011, hlm. 61

¹⁵*Ibid.*, hal. 62

¹⁶*Ibid.*

RTRWP Kepulauan Riau yang bertugas untuk melakukan kompilasi data dan informasi secara komprehensif yang diperlukan dalam rangka penelitian terhadap dampak perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan berkaitan dengan perubahan RTRWP Propinsi Kepulauan Riau, melakukan pengolahan, analisis dan pembahasan terhadap hasil penelitian, menyusun rekomendasi teknis terhadap perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Kepastian hukum atas tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan diatas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam, oleh karena SK Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Pulau Batam yang terbit belakangan, menindih HPL Otorita Batam yang lebih tinggi dari SK Menhut, serta melanggar ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan sendiri serta SK Menhut Nomor 173/Kpts-II/1986 (TGHK) sehingga dengan demikian SK Menhut Nomor 47 Tahun 1987 beserta turunannya, tidak berlaku karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*Asas Lex Superiori Derogat Lege Inferiori*) dengan demikian seluruh kawasan hutan hasil penunjukan Menteri Kehutanan dinyatakan tidak lagi mengikat sehingga ketentuan pemberian HPL Otorita Batam tetap berlaku di seluruh kawasan Batam sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) sub a Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam yang memberikan seluruh tanah di Pulau Batam dengan Hak Pengelolaan kepada Ketua Otorita Batam. sebenarnya permasalahan penunjukan kawasan hutan secara sepihak oleh menteri kehutanan telah mendapat penyelesaian dengan munculnya Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Uji Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999, yang memutuskan frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun putusan MK tersebut tidak dapat diterapkan

pada persoalan tumpang tindihnya peruntukan lahan pada kawasan hutan di atas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam, mengingat penunjukan kawasan hutan di wilayah Otorita Batam terjadi sebelum munculnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sehingga penunjukan kawasan hutan pada wilayah Otorita Batam tidak termasuk dalam penunjukan kawasan hutan yang dibatalkan oleh putusan MK.

2. Perlindungan hukum atas adanya tumpang tindih peruntukan lahan bagi para pemilik tanah di wilayah Otorita Batam, terhadap hak-hak lama yang dimiliki masyarakat kampung tua, perlindungan hukum diberikan dengan pengaturan penetapan lokasi perkampungan tua di kota Batam dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam tahun 2004-2014 yang ditandai dengan batas-batas fisik pemukiman, kebun, batas alam seperti jalan, sungai, laut, batas pengalokasian lahan, dan batas hak pengelolaan lahan, serta batas administratif yang dibuktikan dengan peta dan bukti fisik lapangan. Sedangkan terhadap hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan penyerahan bagian-bagian dari tanah HPL Otorita Batam kepada pihak ketiga, akibat dari SK Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 beserta turunannya tidak berlaku karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka ketentuan pemberian HPL Otorita Batam tetap berlaku di seluruh kawasan Batam selama HPL tersebut telah didaftarkan. Padakawasan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan dikemudian hari, maka penataan batas dan pemetaan batas kawasan hutan harus mengeluarkannya dari kawasan hutan supaya tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain, misalnya masyarakat yang berkepentingan dengan kawasan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan tersebut. Terhadap kawasan hutan yang dalam kenyataannya di lapangan telah beralih fungsi menjadi pemukiman, Otorita Batam harus menyediakan lahan pengganti yang berasal dari bukan kawasan hutan (Areal Penggunaan Lain/APL).
3. Upayapenyelesaian adanya tumpang tindih peruntukan lahan diatas Hak Pengelolaan Otorita Batam, Badan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam yang didukung oleh Pemerintah Kota Batam tahun 2001 mengajukan

permohonan penataan kawasan hutan di Pulau Batam melalui mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan kepada Menteri Kehutanan seluas ± 2.235 ha pada sebagian 12 (dua belas) kelompok hutan lindung/wisata alam di Pulau Batam dengan usulan lahan pengganti yang berasal dari bukan kawasan hutan (Areal Penggunaan Lain/APL) seluas ± 2.517 ha. Usulan penataan kawasan hutan dimaksud diantaranya adalah di kawasan hutan lindung Baloi seluas 119,60 ha dimana hampir 50% kawasannya telah berupa bangunan pertokoan, perumahan, instalasi pengolahan air, rumah-rumah liar, dan selebihnya berupa semak belukar sehingga tidak akan optimal apabila dikelola sebagai kawasan hutan. Terhadap kawasan hutan yang dimohon dan telah berupa bangunan di lapangan, disikapi oleh Kementerian Kehutanan penyelesaiannya ditempuh melalui cara tukar menukar kawasan hutan dengan ratio lahan pengganti minimal 1:2 dengan tetap mempertimbangkan hasil penelitian/pengkajian Tim Independen, penelitian Tim Terpadu dan dukungan secara politis dari Komisi IV DPR RI. Lebih lanjut mengenai upaya penyelesaian adanya tumpang tindih peruntukan di pulau Batam penyelesaiannya akhirnya dilakukan dengan pendekatan melalui padu serasi antara Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dengan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Kepulauan Riau, dengan membentuk suatu Tim Terpadu dalam rangka penelitian perubahan kawasan hutan dalam usulan Revisi RTRWP Kepulauan Riau yang bertugas untuk melakukan kompilasi data dan informasi secara komprehensif yang diperlukan dalam rangka penelitian terhadap dampak perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan berkaitan dengan perubahan RTRWP Propinsi Kepulauan Riau, melakukan pengolahan, analisis dan pembahasan terhadap hasil penelitian, menyusun rekomendasi teknis terhadap perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan.

B. Saran

1. Kantor BPN Kota Batam hendaknya membenahi sistem pendaftaran sertifikat tanah, dengan mengadakan koordinasi dengan instansi terkait seperti Otorita Batam dan Kementrian Kehutanan untuk memastikan status tanah yang

dimohonkan sertifikatnya, dan bagi masyarakat Kota Batam yang ingin memiliki tempat permukiman, hendaknya lebih berhati-hati terhadap status dari permukiman tersebut dengan melakukan pengecekan status lahan ke BPN yang agar dapat mengurangi kemungkinan masalah sengketa tanah.

2. Pihak Otorita Batam harus segera melakukan inventarisasi lahan dan melakukan pendaftaran sertifikat HPL di seluruh kawasan Batam, guna lebih memberikan jaminan kepastian perlindungan hukum bagi para investor yang ingin dan telah menanamkan modalnya serta warga masyarakat yang bermukim di seluruh kawasan Otorita Batam.
3. Pada pihak Pemerintah atau instansi yang berwenang agar melakukan penyesuaian ketentuan perundang-undangan bidang kehutanan agar dapat dipergunakan serta dengan tetap menghormati hak-hak pihak lain di dalam melanjutkan proses pengukuhan kawasan hutan di wilayah Otorita Batam.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, “Sejarah dan Fakta Pembangunan Daerah Industri Pulau Batam, Pembuatan Master Plan, Pemberian Hak Pengelolaan dan Kewenangan yang Timbul dari padanya serta Kronologis Penerbitan TGHK, Sk penunjukan dan penetapan kawasan hutan diatas HPL Otorita Batam dan Masalah yang Timbul daripadanya Dengan Upaya Penyelesaiannya”. Batam: TGHK Bahan Studi 050412, 09 Maret 2010.
- Anonim, “Workshop Implementasi Keputusan MK No. 45/PUU-IX/2011”. Medan: Kadin News, Edisi XXII. 2012.
- Djuita, Ratna, “Hak Pengelolaan (HPL) Antara Regulasi dan Implementasi”, Jurnal Pertanahan: Menggagas RUU Pertanahan, Volume I, Nomor 1, November 2011.
- Republik Indonesia, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan.
- Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.
- Peta Rencana Pengukuhan dan Penatagunaan Hutan di Wilayah Propinsi Dati I Riau yang disebut Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), sebagai lampiran SK Menhut No. 173/Kpts-II/1986, ketentuan 2.
- Sangsang Frismayanti, “Hutan Baloi Batam Jadi Kawasan Jasa”, <http://kepri.antaranews.com/berita/16722/hutan-baloi-batam-jadi-kawasan-jasa%29.htm>, Batam, terakhir diakses 12 Januari 2013.

- Sadino, “Implikasi Dari keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Uji Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999”. Medan: Makalah. 2013.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo, 2010.
- Surakhmad, Winarto, *Dasar dan Teknik Research*. Bandung: Tarsito. 1978.
- Yuhana, Desna, “Penetapan Hutan Lindung Sei Tembesi dan Pelepasan Kawasan Hutan Baloi”, Buletin Planolog, Volume 8, Edisi II, Desember 2011.